Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2016–2017

34 604 EU-voorstellen: Pakket vennootschapsbelasting COM (2016) 683, 685, 686 en 687

Nr. 2 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vier fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie-voorstellen (BNC).

Fiche 1: Fiscale geschilbeslechting ter voorkoming van dubbele belasting
Fiche 2: Richtlijn hybride mismatches met derde landen (Kamerstuk 34 604, nr. 3)
Fiche 3: Richtlijnen gemeenschappelijke (geconsolideerde) heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCTB en CCCTB) (Kamerstuk 34 604, nr. 4)
Fiche 4: Verordening EU-certificeringsysteem apparatuur beveiligingsonderzoeken luchtvaart (Kamerstuk 22 112, nr. 2246)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-34604-2
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Fiche: fiscale geschilbeslechting ter voorkoming van dubbele belasting

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel:*
Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende mechanismen ter beslechting van geschillen over dubbele belasting in de Europese Unie
b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*
25 oktober 2016
c) *Nr. Commissiedocument:*
COM (2016)686
d) *EUR-Lex:*
Voorstel: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1477912073479&uri=CELEX:52016PC0686
Impact Assessment: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1477917729823&uri=CELEX:52016SC0343
e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:*
SWD(2016)0343
f) Behandelingstraject Raad: Ecofin Raad
g) Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Financiën
h) Rechtsbasis: 115 VWEU
i) Besluitvormingsprocedure Raad: Unanimiteit
j) Rol Europees Parlement: Raadplegend

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Dit voorstel is onderdeel van een pakket van 4 richtlijnvoorstellen en een mededeling op het terrein van vennootschapsbelasting. Hierover zijn separate BNC-fiches opgesteld. Een van de richtlijnvoorstellen gaat over fiscale geschilbeslechting, ter voorkoming van dubbele belasting.

In grensoverschrijdende gevallen is het mogelijk dat twee landen menen een heffingsrecht te hebben op dezelfde inkomensbron (zoals loon, winst, dividendbetaling etc). Hierdoor wordt de belastingplichtige geconfronteerd met dubbele belastingheffing. Daarnaast kan een belastingplichtige worden geconfronteerd met belastingheffing die niet in overeenstemming is met de bepalingen van een bilateraal belastingverdrag. Om deze redenen zijn er in bilaterale belastingverdragen en in het Europese Verdrag ter afschaffing van dubbele belasting in geval van winstcorrecties tussen verbonden ondernemingen (hierna: EU Arbitrageverdrag) bepalingen opgenomen die landen de mogelijkheid bieden om een onderlinge overlegprocedure te voeren, met als doel om dubbele of onterechte heffing weg te nemen.

Onderlinge overlegprocedures zijn onder te verdelen in zogenoemde verrekenprijs- en interpretatiezaken. Een verrekenprijs is de prijs van een grensoverschrijdende transactie tussen verbonden ondernemingen (transfer pricing). Bij verrekenprijszaken gaat het in feite om de vraag in welk land welk deel van de winst in de heffing mag worden betrokken. Dubbele heffing doet zich voor als belastingdiensten in twee of meer landen menen dat ze het recht hebben om over eenzelfde deel van de winst belasting te heffen. Onder interpretatiezaken vallen – kort samengevat – de zaken die niet zijn aan te merken als verrekenprijszaken. Hierbij moet vooral worden gedacht aan belastingheffing die niet in overeenstemming is met de bepalingen van een belastingverdrag, bijvoorbeeld dubbele heffing over inkomsten uit dienstbetrekking, over pensioenen of

over vermogenswinsten. Ook kan worden gedacht aan het belasten van dividenden, interest of royalty's in de bronstaat terwijl de woonstaat het heffingsrecht heeft.

Volgens de Commissie liepen er in 2014 tussen de EU lidstaten 910 onderlinge overlegprocedures die voor de betreffende belastingplichtigen een geschatte fiscale grondslag vertegenwoordigen van in totaal € 10,5 miljard.

Een nadeel van onderlinge overlegprocedures op grond van bilaterale belastingverdragen is dat, mochten de twee landen niet tot overeenstemming kunnen komen, de belastingplichtige vaak geen oplossing kan afdwingen. De dubbele of onterechte belastingheffing blijft in een dergelijke situatie bestaan met alle negatieve gevolgen van dien voor de belastingplichtige.

Op dit moment bestaat de mogelijkheid om arbitrage in bilaterale belastingverdragen op te nemen. Verder zijn de EU lidstaten aangesloten bij het EU Arbitrageverdrag dat de mogelijkheid tot arbitrage biedt in het geval er dubbele belasting tussen twee EU lidstaten plaatsvindt die voortvloeit uit verrekenprijsproblematiek. Mochten de bevoegde autoriteiten van de landen binnen een bepaalde periode geen overeenkomst over het geschil voor elkaar krijgen dan wordt volgens een beperkt aantal bilaterale belastingverdragen en volgens het EU Arbitrageverdrag de overlegprocedure voorgelegd aan een arbitragepanel. Het panel zal, na bestudering van de zaak, vervolgens een bindende uitspraak doen waaraan de lidstaten gebonden zijn.

De Commissie wijst erop dat er ondanks deze initiatieven nog steeds sprake is van dubbele belasting, waarbij geen toegang is tot verplichte arbitrage. De Commissie probeert in haar voorstel een arbitragemogelijkheid aan te bieden die dit probleem het hoofd kan bieden. In grote lijnen komt dat neer op de volgende twee voorstellen om alsnog een arbitrageprocedure op te kunnen starten:

1. Een overlegprocedure kan pas worden opgestart als beide landen daarmee akkoord zijn. Als één van de twee landen de positie inneemt dat er geen overlegprocedure kan worden opgestart, houdt het proces op. De Commissie stelt voor om in een dergelijk geval de belastingplichtige de mogelijkheid te bieden om arbitrage aan te vragen om de toegang tot de onderlinge overlegprocedure te beoordelen.
2. De twee relevante lidstaten starten geen arbitrage proces op ondanks dat de looptijd (maximaal 2,5 jaar) van de onderlinge procedure al is verlopen. De Commissie stelt voor om in een dergelijk geval de belastingplichtige de mogelijkheid te geven om arbitrage aan te vragen via de nationale rechter. Dit kan de belastingplichtige doen in een van beide lidstaten.

De Commissie beperkt het arbitrage voorstel tot het wegnemen van dubbele winstbelasting waarbij twee EU lidstaten betrokken zijn. Dit betekent dat dit voorstel geen oplossing biedt voor bijvoorbeeld dubbele loonbelasting of dubbele heffing op pensioenen. Onder het onderlinge overlegprocedure artikel in de belastingverdragen kan ook een onderlinge overlegprocedure worden opgestart als één van de verdragslanden niet in overeenstemming met het verdrag heeft gehandeld. De Commissie sluit deze categorie in het voorstel uit van arbitrage.

b) Impact assessment Commissie

Uit de Impact Assessment van de Commissie blijkt een constante stijging van zaken van het aantal overlegprocedures. Het aantal verrekenprijs zaken steeg van 428 zaken (eind 2012) tot 640 zaken (eind 2014). Voor het jaar 2014 komt de Commissie met de volgende cijfers aan dubbele belasting: 640 verrekenprijs zaken (€ 8 miljard) + 274 niet verrekenprijs zaken (€ 2,5 miljard)= 914 zaken (€ 10,5 miljard).

Een conservatieve inschatting van de Commissie is dat eind 2020 er 1.200 verrekenprijs- en interpretatiezaken zullen zijn met een totale waarde van € 15 miljard. Tevens is er een groei zichtbaar van het aantal overlegprocedures die langer lopen dan 2 jaar. Op basis van deze duidelijke groei aan lopende procedures komt de Commissie tot de conclusie dat actie ondernomen moet worden.

Verder stelt de Commissie niet over kwantitatief bewijs te beschikken waaruit blijkt dat er veel overlegprocedures lopen over dubbele belasting bij particulieren. Om deze reden concludeert de Commissie dat ze de reikwijdte beperken tot particulieren die onder de winstbelasting vallen.

Qua instrument kiest de Commissie voor arbitrage die voorbouwt op het bestaande systeem van bilaterale belastingverdragen en het EU Arbitrageverdrag. Dit voorstel biedt de belastingplichtige in het begin van het proces de mogelijkheid om arbitrage aan te vragen en biedt, door de verwijzing naar de rechterlijke macht als vangnet, de zekerheid dat er een arbitrage panel wordt opgestart.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland is van mening dat dubbele belasting moet worden weggenomen en dat elke maatregel die dit probleem kan verminderen een belangrijke stap vooruit is. Hierbij is de afdwingbaarheid van een oplossing een heel belangrijk element.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

In grote lijnen steunt Nederland dit voorstel. Nederland deelt de inschatting van de Commissie dat het aantal lopende overlegprocedures groeit en zal blijven groeien. Verder deelt Nederland de analyse van de Commissie dat het opstarten van een arbitrage comité momenteel niet afgedwongen kan worden door de belastingplichtige, en dat als gevolg van weigering van één van de lidstaten om de overlegprocedure op te starten belastingplichtigen sowieso met (mogelijke) dubbele belasting blijven zitten. Het voorstel om arbitrage in dit soort gevallen mogelijk te maken, heeft daarom een meerwaarde.

Wel wekt het voorstel enkele twijfels en vragen.
Dit voorstel ziet alleen op dubbele winstbelasting, waardoor de reikwijdte van de arbitrage beperkter uitwerkt dan de gronden waarop (op grond van een bilateraal belastingverdrag) een onderlinge overlegprocedure kan worden opgestart. Nederland zou graag een bredere reikwijdte willen voorstellen zodat het gehele bilaterale verdrag kan worden meegenomen. Dit voorstel biedt geen oplossing voor dubbele loonbelasting of dubbele heffing op pensioenen. Hoewel de aantallen en de gemoeide bedragen zeker minder zijn dan de bedrijfsbelastingen, is door het individuele belang van personen de impact van de dubbele belasting soms des te groter. Verder kan economische dubbele belasting ontstaan als gevolg van

verschillende interpretatie van het belastingverdrag. Zo kan het ene land een inkomensbron kwalificeren als loon van een particulier terwijl het andere land dezelfde inkomensbron kwalificeert als winst van een bedrijf. Juridisch gezien is er geen dubbele belasting maar economisch wel. Voor Nederland is het belangrijk dat dit soort kwalificatieverschillen ook onder de reikwijdte van deze richtlijn vallen.

Bij de vangnetoplossing om desnoods arbitrage op te starten via de nationale rechter kunnen enkele praktische vraagtekens worden gezet. Ten eerste de praktische overweging dat er redelijk wat tijd overheen kan gaan tussen het verzoek om arbitrage bij de rechtbank en het moment dat het verzoek daadwerkelijk in de rechtbank kan worden behandeld. Bovendien verschilt de snelheid van rechtsgang van land tot land waardoor er toch een bepaalde mate van ongelijke behandeling kan ontstaan. Ook is er een risico van rechtbank shoppen waarbij de landen met een snelle rechtsgang bij de belastingplichtige de voorkeur krijgen. Dit kan bij die landen leiden tot een zwaardere belasting van de rechterlijke macht. Om deze reden vraagt Nederland zich af of het internationale hof van arbitrage – als onafhankelijke derde – niet een betere partij zou zijn om als vangnet te dienen. Bijkomende voordeel is dat de expertise bij het behandelend orgaan wordt opgebouwd met betrekking tot de verzoeken. Verder zou het Hof de arbitrage comités kunnen faciliteren (waar nodig) in de huisvesting.

Ten slotte is het onduidelijk hoe de richtlijn zich verhoudt tot bestaande arbitragebepalingen in de bilaterale belastingverdragen die zijn afgesloten met andere EU lidstaten en met het EU Arbitrageverdrag. Omdat de overlegprocedure in combinatie met het arbitrageproces wordt gezien als de «last resort» om dubbele belasting weg te nemen, is het belangrijk dat de belastingplichtige (waar mogelijk) de beste procedure kan kiezen. Het is denkbaar dat lidstaten bilateraal betere arbitrage afspraken zijn overeengekomen of in de toekomst zullen overeenkomen. Het zou nadelig voor de belastingplichtige uitwerken als de richtlijn bij voorbaat een alternatieve betere arbitrage methode zou uitsluiten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld)

Onduidelijk, omdat de discussie over dit onderwerp tussen de lidstaten nog moet plaatsvinden.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Europese Unie heeft hier een gedeelde bevoegdheid op het gebied van de interne markt. Dit voorstel is gebaseerd op artikel 115 VWEU (directe belastingen). Nederland acht dit de juiste rechtsbasis.

b) subsidiariteit:

Het voorstel wordt door Nederland positief beoordeeld op subsidiariteit, omdat hierdoor alle EU lidstaten een afdwingbare arbitrage implementeren. Dit is ook voordelig voor het bedrijfsleven omdat hiermee dubbele belasting sneller kan worden weggenomen.

c) Proportionaliteit:

Het voorstel wordt door Nederland positief beoordeeld op proportionaliteit omdat het voorstel in juiste verhouding staat tot het te bereiken doel. Zo bouwt de Commissie voort op de bestaande wet en regelgeving en creëert geen nieuwe concurrerende richtlijn.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Toegang tot arbitrage wordt makkelijker en breder, waardoor het gebruik zal toenemen. Wel leidt het voorstel tot een beperkte toename van het beslag op de uitvoeringscapaciteit. Het voorstel is uitvoerbaar, onder voorwaarde dat de daarvoor noodzakelijke extra capaciteit beschikbaar komt. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Versnelde oplossing van dubbele belasting zal positief uitwerken voor bedrijfsleven (en afhankelijk van de reikwijdte ook voor de burger).

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De regeldruk zal niet toenemen. De administratieve lasten zouden wel kunnen toenemen voor de rechtbanken.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

De EU zal in zijn geheel aantrekkelijker worden om in te investeren.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

Aanpassing van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Er worden uitvoeringshandelingen voorgesteld om praktische informatie over het aantal zaken bij te houden. Verder worden er gedelegeerde handelingen voorgesteld om de lijst (die de belastingen benoemt die onder de reikwijdte van deze richtlijn vallen) en het in te vullen formulier (over nadere informatie over de overlegprocedure) in de toekomst te kunnen aanpassen.
Nederland kan instemmen met dergelijke uitvoerings- en gedelegeerde handelingen, omdat hiermee praktische invulling wordt gegeven aan de arbitrage.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Voorgesteld wordt om de Richtlijn per 1 januari 2018 in werking te laten treden. Gezien de krappe tijd om de wetgeving te implementeren (de onderhandelingen moeten immers nog beginnen) lijkt 1 januari 2019 een beter uitgangspunt.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:

niet opgenomen. Op basis van het arbitrageverdrag is er al een goed inzicht over lopende overlegprocedures en arbitragezaken. Een evaluatie is dus niet echt nodig.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel voor geschilbeslechting bij dubbele belasting leidt tot een beperkte toename van uitvoeringslasten en is uitvoerbaar onder voorwaarde dat de daarvoor noodzakelijke capaciteit beschikbaar komt.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.